



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale n. 12313/13, proposto dalla Desal Dentist s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandro Malossini e Marco Colorito, presso il cui studio in Roma, via Varrone n. 9, è elettivamente domiciliata,

*contro*

il Commissario ad acta per l'emergenza sanitaria nella Regione Lazio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, è per legge domiciliato, la Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Allocca e con questo elettivamente domiciliata presso il proprio ufficio legale in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27, l'A.S.L. RM G, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio,

*per l'annullamento*

della nota n. 17557 del 10 ottobre 2013, con la quale la Regione Lazio, Direzione regionale salute e integrazione sociosanitaria – Area autorizzazione accreditamento, l’ha diffidata a cessare l’attività sanitaria presso l’ambulatorio odontoiatrico sito in Piazza Giulio Cesare n. 16 – San Cesareo e a chiudere la struttura; della nota n. 94349 del 14 novembre 2013, con la quale, in riscontro alla nota della Desal s.r.l. del 21 ottobre 2013, la stessa Regione ha confermato e reiterato la predetta diffida a cessare l’attività sanitaria e a chiudere la struttura; per quanto possa occorrere ed in parte qua, del decreto del presidente della Regione Lazio, in qualità di Commissario ad acta per l’attuazione del piano di rientro n. 38 dell’1 marzo 2012, avente ad oggetto “modalità e termini per la presentazione alla Regione Lazio della domanda di conferma dell’autorizzazione all’esercizio, ai sensi della l. reg. n. 4 del 2003, in attuazione dell’art. 2, comma 17, l. reg. n. 9 del 2010”, nonché di ogni altro atto precedente, successivo o comunque connesso con quelli impugnati

nonché

con l’atto di motivi aggiunti, depositato il 20 marzo 2014, per l’annullamento, della determinazione n. 4647 del 13 dicembre 2013, notificata il 20 gennaio 2014, con la quale la Regione Lazio, Direzione regionale salute e integrazione sociosanitaria – Area autorizzazione accreditamento, a conclusione del procedimento di voltura ha negato la conferma dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività sanitaria e socio sanitaria avviata mediante la procedura definita dalla piattaforma informatica SASS per l’ambulatorio odontoiatrico denominato Desal Dentist s.r.l., nonché della nota di accompagnamento n. 14893 del 10 gennaio 2014.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l’atto di motivi aggiunti, depositato il 20 marzo 2014;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lazio;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario ad acta per l'emergenza sanitaria nella Regione Lazio;

Viste le memorie prodotte dalle parti in causa costituite, con esclusione del Commissario ad acta che non ha depositato scritti difensivi, a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 15 luglio 2014 il Consigliere Giulia Ferrari; uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

#### FATTO

1. Con ricorso notificato in data 11 dicembre 2013 e depositato il successivo 12 dicembre la Desal Dentist s.r.l. (d'ora in poi, Desal) ha impugnato, tra gli altri, la nota n. 17557 del 10 ottobre 2013, con la quale la Regione Lazio, Direzione regionale salute e integrazione socio-sanitaria, Area autorizzazione accreditamento, l'ha diffidata a cessare l'attività sanitaria presso l'ambulatorio odontoiatrico sito nel Comune di San Cesareo, in Piazza Giulio Cesare n. 16, e a chiudere la struttura.

Espone, in fatto, di svolgere attività di gestione amministrativa, aziendale e contabile dell'ambulatorio odontoiatrico sito in Piazza Giulio Cesare n. 16, a San Cesareo. L'attività odontoiatrica è svolta con l'opera del Direttore sanitario e di due medici odontoiatri, senza procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità e senza interventi di chirurgia ambulatoriale. Aggiunge di aver acquistato, con contratto dell'11 settembre 2008, il ramo di azienda avente ad oggetto l'attività odontoiatrica dalla Galeno s.r.l, che aveva chiesto ed ottenuto, il 7 gennaio 2006, l'autorizzazione sanitaria dal Comune di San Cesareo. Con istanza del 29 giugno 2007 la stessa società Galeno ha chiesto la conferma

dell'autorizzazione all'esercizio della struttura sanitaria. Acquistato il ramo di azienda la Desal ha chiesto la voltura dell'autorizzazione sanitaria. Nonostante ripetuti solleciti la Regione non ha mai risposto. A fronte dell'inerzia della Regione, in data 8 dicembre 2012 la Desal ha provveduto al completamento della procedura di conferma dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività tramite la piattaforma SASS, come previsto dal decreto commissariale n. 38 del 2012. Con l'impugnato provvedimento n. 17557 dell'11 ottobre 2013 la Regione ha diffidato la ricorrente a cessare l'attività sanitaria presso l'ambulatorio odontoiatrico e a chiudere la struttura. E ciò perché l'autorizzazione era stata rilasciata alla Gesal, che è soggetto giuridico diverso dalla Desal, e la Regione non si era pronunciata sulla richiesta di voltura. Di conseguenza, non avendo la Galeno attivato la procedura della registrazione nella piattaforma informatica SASS, l'autorizzazione è stata dichiarata decaduta.

2. Avverso i predetti provvedimenti la ricorrente è insorta deducendo:

a) Violazione e/o falsa applicazione art. 193, r.d. n. 1265 del 1934 – Violazione e/o falsa applicazione artt. 1, 4, 7 e 12, l. reg. n. 4 del 2003 – Violazione e/o falsa applicazione artt. 1 e 8 ter, d.lgs. n. 502 del 1992 – Eccesso di potere per difetto di istruttoria – Travisamento dei fatti – Difetto dei presupposti – Ingiustizia manifesta – Manifesta irragionevolezza – Insufficienza e/o contraddittorietà della motivazione – Violazione e/o falsa applicazione artt. 32 e 41 Cost..

Il provvedimento impugnato è illegittimo, non essendo la Desal soggetta al regime autorizzatorio. L'autorizzazione deve infatti essere richiesta solo per le strutture che intendono successivamente accreditarsi con il Servizio sanitario regionale e che, in ogni caso svolgono prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente.

b) Violazione e/o falsa applicazione artt. 5, comma 1 bis, 11 e 20 l. reg. n. 4 del 2003, 2, comma 17, l. reg. n. 9 del 2012, 3 e 19 del regolamento regionale n. 2 del 2007 – Violazione e/o falsa applicazione artt. 7, 8 e 20 l. n. 241 del 1990 e 2655 ss c.c. – Eccesso di potere per difetto dei presupposti – Travisamento dei fatti – Difetto dei presupposti – Ingiustizia manifesta – Manifesta irragionevolezza – Insufficienza e/o contraddittorietà della motivazione – Violazione e/o falsa applicazione artt. 32 e 41 Cost. – Carenza e/o difetto di potere – Incompetenza.

Ove pure dovesse ritenersi che l'attività svolta dalla ricorrente è soggetta ad autorizzazione, il provvedimento impugnato è illegittimo perché l'attività svolta nella struttura della Galeno é in regola con la disciplina autorizzatoria. Aggiungasi che la Desal ha chiesto e più volte sollecitato l'autorizzazione alla voltura, senza che la Regione si sia mai pronunciata sulla relativa istanza.

3. Con atto di motivi aggiunti, depositato il 20 marzo 2014, la Desal ha chiesto l'annullamento della determinazione n. 4647 del 13 dicembre 2013, notificata il 20 gennaio 2014, con la quale la Regione Lazio, Direzione regionale salute e integrazione socio-sanitaria – Area autorizzazione accreditamento, a conferma delle precedenti diffide e a conclusione del procedimento di voltura, le ha negato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria e socio sanitaria avviata mediante la procedura definita dalla piattaforma informatica SASS per l'ambulatorio odontoiatrico denominato Desal Dentist s.r.l..

4. Si è costituito in giudizio il Commissario ad acta per l'emergenza sanitaria nella Regione Lazio senza svolgere alcuna attività difensiva.

5. Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, che ha sostenuto l'infondatezza, nel merito, del ricorso.

6. La A.S.L. Rm G non si è costituita in giudizio.

7. Con memorie depositate alla vigilia dell'udienza di discussione le ricorrente e Regione hanno ribadito le rispettive tesi difensive.

8. Con ordinanza n. 201 del 15 gennaio 2014 è stata accolta l'istanza cautelare di sospensiva.

9. All'udienza del 15 luglio 2014 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

E' fondato ed assorbente il primo motivo dell'atto introduttivo del giudizio, con il quale si afferma che l'attività di odontoiatra svolta, in regime privatistico, presso la Desal Dentist s.r.l. non aveva bisogno di alcuna autorizzazione atteso che la stessa era espletata senza procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente.

Il Collegio ritiene infatti di confermare le conclusioni cui è pervenuto in occasione dell'esame dell'istanza di sospensione cautelare del provvedimento impugnato con l'atto introduttivo del giudizio, nel senso che nella specie non era necessaria l'autorizzazione all'esercizio dell'attività odontoiatrica non avendo la Regione motivato, nel provvedimento impugnato, il diniego con riferimento all'utilizzo, da parte della società Desal, di macchinari e procedure che comportino rischi per i clienti.

La tesi svolta nella memoria difensiva dalla Regione Lazio resistente, secondo cui la normativa di settore sottoporrebbe ad autorizzazione dell'Autorità preposta l'apertura di qualsiasi struttura odontoiatrica, non trova infatti conferma nelle disposizioni di legge statale e regionale, le quali prevedono l'autorizzazione soltanto in presenza di ulteriori condizioni di fatto, rappresentate in particolare dalla previsione che l'attività medica comporti un rischio per la sicurezza del paziente (Cass. civ., sez. II, 30 aprile 2013, n. 10207).

In questo senso dispone l'art. 8 ter, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 in tema di riordino della disciplina in materia sanitaria, aggiunto dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, che al comma 2 prevede espressamente che "l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie è, altresì, richiesta per gli studi odontoiatrici, medici e di altre

professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, individuati ai sensi del comma 4, nonché per le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche, svolte anche a favore di soggetti terzi”.

Nello stesso senso è anche l'art. 4, comma 2, l. reg. Lazio 3 marzo 2003, n. 4, secondo cui “sono soggette all'autorizzazione all'esercizio, altresì, le attività di assistenza domiciliare, gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, nonché le strutture esclusivamente dedicate ad attività diagnostiche”.

Né risulta di ostacolo a tale conclusione la previsione contenuta nell'art. 193, t.u. 27 luglio 1934, n. 1265, secondo cui “nessuno può aprire o mantenere in esercizio ambulatori, case o istituti di cura medico-chirurgica o di assistenza ostetrica, gabinetti di analisi per il pubblico a scopo di accertamento diagnostico, case o pensioni per gestanti, senza speciale autorizzazione del prefetto, il quale la concede dopo aver sentito il parere del consiglio provinciale di sanità”. Tale norma, di carattere generale, deve essere letta congiuntamente con la disposizione speciale dettata dall'art. 8 ter, d.lgs. n. 502 del 1992 per gli studi odontoiatrici che non prestano attività diagnostica rischiosa. Ne consegue che l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie di cui al citato art. 193 è richiesta per gli studi odontoiatrici (ed in genere, di medici e di altre professioni sanitarie) ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale, ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la salute del paziente. Gli studi odontoiatrici, all'interno dei quali si svolgono prestazioni del tipo di quelle sopra indicate, possono, dunque, concretamente operare solo se

muniti di specifica autorizzazione, la cui necessità è prevista da una vigente legge dello Stato per le esigenze di controllo appena evidenziate. Per tutti gli altri, quindi, tale autorizzazione non è necessaria (Tar Lazio, sez. I bis, 19 settembre 2011, n. 7358).

Dell'accertata presenza di apparecchiature e attività pericolose per i pazienti non è traccia né nella nota n. 17557 del 10 ottobre 2013, con la quale la Regione ha diffidato a cessare l'attività sanitaria presso l'ambulatorio odontoiatrico sito in Piazza Giulio Cesare n. 16 – San Cesareo e a chiudere la struttura né nella memoria depositata da detta Amministrazione nel corso del giudizio (10 gennaio 2014). Appare dunque evidente che sia nella fase amministrativa che in questa contenziosa l'autorizzazione è stata ritenuta toutcourt necessaria, a prescindere da una previa istruttoria in ordine all'attività concretamente esercitata dalla Desal, tanto più necessaria ove si consideri che la società aveva dichiarato (19 settembre 2008) che nella struttura non erano eseguite “procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità”, come già chiarito nell'istanza di voltura dell'autorizzazione e nei relativi solleciti.

Nella relazione degli uffici amministrativi depositata il 24 aprile 2014 la Regione Lazio afferma che in effetti la struttura della Desal deve essere inquadrata tra i “presidi ambulatoriali” e non tra gli “studi medici” e come tale è assoggetta alla disciplina prevista dal comma 1 dell'art. 8 ter, d.lgs. n. 502 del 1992 e non dal comma 2 della stessa norma.

A supporto di tale affermazione richiama le attività svolte dalla ricorrente e, in particolare, la endodonzia, la implantologia e la chirurgia ambulatoriale.

Tale assunto non pare al Collegio condivisibile.

Mentre non sembra attività pericolosa quella relativa alla endodonzia e alla implantologia, rientrando tra le prestazioni correntemente effettuate dal dentista, diverso discorso va fatto per la chirurgia, che può essere svolta a diversi livelli ed



essere dunque o no pericolosa a seconda degli interventi eseguiti. La ricorrente ha però sempre espressamente dichiarato, nelle diverse istanze rivolte alla Regione, di svolgere chirurgia ordinaria, semplice, con la conseguenza che - non essendo stato accertato il contrario nel corso di ispezioni - è a tale dichiarazione che occorre fare riferimento al fine di verificare la normativa (comma 1 o 2 dell'art. 8 ter, d.lgs. n. 502 del 1992) applicabile.

Resta fermo che ove fosse accertato che, nel corso dell'attività che la Desal svolgerà, la stessa non si è attenuta ai limiti indicati dal comma 1 dell'art. 8 ter, d.lgs. n. 502 del 1992, nei suoi confronti dovranno essere adottati i conseguenziali provvedimenti da parte dell'Autorità competente.

2. Corollario obbligato delle conclusioni alle quali il Collegio è pervenuto è che la ricorrente non avrebbe dovuto neanche chiedere alla Regione Lazio la voltura dell'autorizzazione rilasciata alla cedente il ramo di azienda Galeno s.r.l..

La fondatezza del primo motivo dell'atto introduttivo del giudizio ha carattere assorbente, con conseguente accoglimento sia dello stesso atto introduttivo del giudizio che di quello di motivi aggiunti, con il quale, fatto salvo il primo motivo, sono dedotti vizi di illegittimità derivata.

Quanto alle spese di giudizio, può disporsene l'integrale compensazione fra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla le note della Regione Lazio nn. 17557 del 10 ottobre 2013 e 94349 del 14 novembre 2013 impugnate con l'atto introduttivo del giudizio e la determinazione n. 4647 del 13 dicembre 2013 impugnata nella via dei motivi aggiunti.

Compensa integralmente tra le parti in causa le spese e gli onorari del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2014 con  
l'intervento dei magistrati:

Italo Riggio, Presidente

Giuseppe Sapone, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)